

BAB I

Pendahuluan

A. Latar Belakang Masalah

Di akhir abad ke-20 dunia dilanda arus deras globalisasi, transparansi, dan tuntutan hak asasi manusia (HAM), yang diawali dengan adanya krisis ekonomi di berbagai negara. Tidak satupun negara yang luput dari gelombang perubahan tersebut. Seluruh negara, terutama negara-negara berkembang menghadapi berbagai tantangan baru yang membawa konsekuensi pada perubahan atau pembaruan yang akan mempengaruhi kehidupan umat manusia, baik di bidang ekonomi, politik, maupun sosial budaya. Menghadapi perkembangan dunia yang demikian pesat, dan seiring dengan derasnya aspirasi reformasi di dalam negeri, maka peranan penyelenggaraan pemerintahan dan administrasi publik yang baik menjadi semakin penting. Dalam konteks globalisasi, tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan ukuran daya saing yang harus dimiliki oleh suatu pemerintahan. Karena itu, penerapan *good governance* sangat diperlukan sebagai bagian dari proses reformasi administrasi publik. Salah satu elemen yang penting dalam tata pemerintahan yang baik adalah adanya akuntabilitas publik, di samping transparansi, tegaknya hukum dan peraturan. Karena itu, pengawasan yang merupakan unsur penting dalam proses manajemen pemerintahan, memiliki peran yang sangat strategis untuk terwujudnya akuntabilitas publik dalam pemerintahan dan pembangunan. Melalui suatu kebijakan pengawasan yang

komprehensif dan membina, maka diharapkan kemampuan administrasi publik yang saat ini dianggap lemah, terutama di bidang pengawasan (*control*), dapat ditingkatkan kapasitasnya dalam rangka membangun infrastruktur birokrasi yang lebih kompetitif.

Dalam tatanan pemerintahan modern di Indonesia saat ini kehadiran pemerintahan pada level desa tidak bisa ditolak, yang menjadi persoalan adalah bagaimana penyelenggaraan pemerintahan desa dalam menjalankan fungsinya. Desa merupakan lapisan terbawah dalam tata pemerintahan atau jenjang birokrasi di Indonesia.

Sebagai miniatur negara Indonesia desa menjadi arena politik paling dekat bagi relasi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan (perangkat desa). Di satu sisi, para perangkat desa menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai segudang tugas kenegaraan : menjalankan birokratisasi di level desa melaksanakan tugas program-program pembangunan, memberikan pelayanan administratif pada masyarakat, serta melakukan kontrol dan mobilisasi warga desa. Penerapan *good governance* merupakan isu yang sangat menarik akhir-akhir ini, sehingga walaupun konsep *good governance* itu luas namun penulis hanya membatasi pada level penyelenggaraan pemerintah desa.

Secara normatif masyarakat akar rumput sebenarnya bisa menyentuh langsung serta berpartisipasi dalam proses pemerintahan dan pembangunan di tingkat desa, namun apakah semua itu sudah berjalan sebagaimana mestinya.

Dalam mewujudkan *good governance* di pemerintah desa, tentunya tidak akan

lepas dari faktor sumber daya manusia yang terdapat desa itu sendiri, dan juga aktor utama yang menyelenggarakan pemerintahan desa yaitu kepala desa dan perangkatnya serta BPD.

Akuntabilitas publik sebenarnya isu yang sangat penting bagi penyelenggaraan pemerintahan desa. Tetapi secara empirik akuntabilitas tidak begitu penting bagi kades. Ketika kades sudah memainkan fungsi sosialnya dengan baik, maka cenderung mengabaikan akuntabilitas dihadapan masyarakat. Ia tidak perlu mempertanggung jawabkan program, kegiatan dan keuangannya meski yang terakhir ini sering menjadi problem yang serius. Lemahnya transparansi adalah problem lain yang melengkapi lemahnya akuntabilitas pemerintah desa, yang bisa dapat dilihat dari sisi kebijakan keuangan dan pelayanan administratif. Kebijakan desa umumnya dirumuskan dalam kotak hitam oleh elit desa tanpa melalui proses belajar dan partisipasi yang memadai. Masyarakat desa, yang menjadi objek resiko kebijakan, biasanya kurang mengetahui informasi kebijakan dari proses awal. Itulah hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa, namun bagaimanakah implementasi *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa ? Isu *good governance* mulai memasuki arena perdebatan pembangunan di Indonesia didorong oleh adanya dinamika yang menuntut perubahan-perubahan disisi pemerintah maupun disisi warga. adanya perubahan disisi pemerintah dan warga seperti tersebut diatas, berarti adanya perubahan dalam pola *governance*.

Governance disini diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintah dan warga mengatasi sumber daya serta memecahkan masalah-masalah

publik. Dan konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor paling menentukan. Implikasinya peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta untuk ikut aktif melakukan upaya tersebut.

Dalam penelitian ini penulis mengambil studi kasus di desa Jagalan. Isu yang berkembang di desa ini bahwa hubungan antara BPD dengan kepala desa kurang begitu baik. Dalam arti bahwa kepala desa menganggap fungsi control BPD sudah tidak ada lagi, hal ini sesuai dengan undang-undang yang baru yaitu undang-undang no. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan desa. Fenomena menarik yang perlu diketahui bahwa setelah undang-undang no. 32 ini keluar maka kepala desa beserta pamong desa merasa bebas karena dalam kegiatan di kantor desa sudah tidak ada lagi pihak-pihak yang mengawasi dan mengontrol mereka. Hal ini, ditandai apabila BPD ke kantor desa maka pamong desa dan kepala desa yang tadinya sedang asik bercanda dan kebetulan BPD datang mereka tetap asik dengan kegiatannya itu tanpa menghiraukan BPD.¹ Berbeda pada saat undang-undang no. 32 belum keluar, apabila BPD datang ke kantor desa dan jajaran pemerintah desa sedang bercanda maka mereka langsung pura-pura sibuk dengan kegiatannya.

Hal ini berlanjut pada pelayanan kantor desa sehari-hari, yakni terjadinya ketidakadilan dalam pelayanan. Sebagai contoh kasus anggota BPD yang sertifikat tanahnya tidak keluar tanpa aias an yang jelas, sedangkan sertifikat warga lainnya

sudah keluar. Dalam hal ini masih menurut warga setempat bahwa kepala desa hanya mementingkan kepentingan pemilihnya atau pendukungnya. Hal ini juga diungkapkan oleh warga yang dalam hal ini BPD yang notabene sertifikatnya tidak keluar tadi. dari kasus ini dapat ditarik kesimpulan bahwa kepala desa dalam pelayanannya hanya mementingkan golongan tertentu tanpa menghiraukan yang lain, tentu saja hal ini tidak sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* seperti : kesetaraan, keadilan social da juga akuntabilitas.

Kasus di atas merupakan dasar atau acuan penulis dalam penulisan ini. sehingga penulis merasa ingin mengetahui lebih banyak tentang implementasi *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa Jagalan ini.

B. Perumusan Masalah

Melihat uraian diatas maka perumusan masalahnya adalah : “Bagaimanakah implementasi *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan di Desa Jagalan Kecamatan Banguntapan Kabupaten Bantul pada periode 2004/2005 ?”

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Menurut Sutrisno Hadi tujuan penelitian adalah: menemukan pengembangan dan menguji kebenarannya suatu pengetahuan, usaha mana yang dilakukan dengan

suatu metode ilmiah².

Tujuan dari penelitian ini adalah:

Untuk mengetahui implementasi *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan di Desa Jagalan Kecamatan Banguntapan Kabupaten Bantul pada periode 2004/2005 ?

2. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diambil adalah :

- a. Manfaat teoritis adalah untuk memberikan sumbangan pemikiran di kalangan universitas khususnya Jurusan Ilmu Pemerintahan.
- b. Sebagai masukan dan sumbangan kepada pihak-pihak yang terkait langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

D. Kerangka Dasar Teori

1. Implementasi

Menurut kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the mean for carying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) *to give pracktical effect to* (yang menimbulkan dampak atau akiibat terhadap sesuatu). Implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan biasanya dalam bentuk

² Sutrisno Hadi *Metodologi Penelitian* Graha Media Press, Jogjakarta, 1975, hal 3

undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, pemerintah eksekutif atau dekrit presiden.

Dilain pihak menurut Van Meter dan Van Horn merumuskan proses implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada terciptanya tunjangan-tunjangan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.³ Menurut Daniel A. Mazmannian dan Paul A. Sabatier (1979). Implementasi, dengan mengatakan bahwa memahami apa yang ternyata terjadi sesudah sesuatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan. Menurut kamus besar bahasa Indonesia implementasi adalah pelaksanaan atau penerapan.

Berdasarkan pandangan yang diutarakan oleh kedua ahli tersebut diatas, dapat kita simpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku bahan-bahan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Menurut Solichin Abdul Wahab :

“proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program yang

³ Abdul Wahab Solichin, *Analisis Kebijakan dan Formulasi Implementasi Kebijakan*

menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan-jaringan kekuatan politik, ekonomi dan social yang langsung dan tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terkait dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan (intended) maupun yang tidak diharapkan (negative effect)."⁴

Jadi berdasarkan teori di atas maka dapat disimpulkan bahwa implementasi *good governance* sendiri berarti tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.

2. Good Governance

Konsep *good governance* menjadi sangat populer di Indonesia khususnya setelah bergulirnya gelombang reformasi tahun 1998 lalu.

Menurut Kofi Annan⁵, "*Good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development*". *Good governance* dimaknai terbuka dan beragam oleh banyak individu ataupun bangsa, untuk lebih memberikan kejelasan tentang *good governance*. Menurut Erri Riyana Hardjapamekasan 2004 yang dikutip oleh Faisal Tamin⁶, *good governance* adalah kumpulan warga yang membentuk masyarakat maju yang umumnya teguh sekaligus mengembangkan prinsip-prinsip :

⁴ Ibid, hal. 7.

⁵ Hetifah Sj Sumarto, *Inovasi, Partisipasi Dan Good Governance, 20 Prakarsa Inovatif Dan Partisipatif Di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, 2003.

⁶ M. Hidayat Kusuma, *Organisasi Dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Pembangunan, Strategi Dan*

- a. Etika, sebagai dasar utama : yakni etika sebagai hal yang penting bagi seluruh bangsa indonesia, ojek materinya adalah manusia dan formulanya adalah tindakan manusia yang dilakukan dengan sengaja, kalau tidak ada kesengajaan tidak ada penilaian baik buruk, pengetahuan baik buruk ini disebut kesadaran etis atau kesadaran moral.
- b. Integrasi, yaitu orang yang tidak diragukan lagi serta selalu konsisten dalam kata atau perbuatan.
- c. Responsibilitas atau tanggung jawab, mengandung makna kesediaan menanggung sesuatu dan pihak lain tidak dirugikan, bila salah wajib memperbaiki atau dapat dituntut (diperkarakan).
- d. Komitmen, yaitu adanya keteguhan hati, tekad yang mantap dan janji untuk melakukan atau mewujudkan sesuatu yang diyakini.
- e. Hormat kepada HAM.
- f. Senang bekerja.
- g. Senang menabung dan berinvestasi.
- h. Tekad untuk berbuat baik.
- i. Ketepatan dalam berbagai hal.

Sedangkan pengertian *good governance* menurut UNDP (1997)⁷ adalah “sebuah konsensus yang dicapai pemerintah, warga negara dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintah dalam suatu negara. Hal ini merupakan sebuah dialog

yang melibatkan seluruh partisipasi, sehingga setiap orang merasa terlibat dalam urusan pemerintah”.

Dilain hal UNDP mengindentifikasikan karakteristik *good governance* dalam : “transparan dan bertanggung jawab, efektif dan berkeadilan, mempromosikan supremasi hukum, memastikan prioritas ekonomi sosial dan politik didasarkan pada konsensus dalam masyarakat, memastikan bahwa suara penduduk miskin dan sangat rentan didengarkan dalam proses pembuatan keputusan”.

Seperti yang telah dipromosikan bank dunia (world developmnt report 1997)⁸ ada tiga hal utama yang penting dalam isue *good governance*, pertama, memadukan peranan dan kapasitas negara dalam melakukan promosi aksi politik dalam proses pembangunan politik, tranformasi ekonomi. Kedua, perlunya membangkitkan kapasitas negara lewat penguatan institusi publik, strategi ini mencakup design peraturan yang efektif, pemberantasan korupsi dan peningkatan kinerja institusi-institusi birokrasi negara. Ketiga, memadukan antara kapasitas negara, desentralisasi, dan partisipasi masyarakat.

Disisi lain *good governance* adalah sebuah tipe pemerintahan yang ideal yang sebenarnya dirumuskan oleh banyak praktisi untuk kepentingan praktis strategis dalam rangka membangun relasi antara negara, masyarakat dan pasar yang baik dan sejajar untuk membawa atau mendekatkan jarak antara pemerintah dengan masyarakat.

Dalam kaitannya dengan *good governance* di desa, penyelenggaraan

pemerintahan desa yang baik adalah harus memperhatikan 4 prinsip yakni⁹ :

- a. **Transparansi**, artinya seluruh masyarakat di desa berhak tahu apa yang dikerjakan pemerintahan desa, bagaimana peraturan desa dibuat, serta bagaimana dan untuk apa dana pembangunan desa digunakan.
- b. **Akuntabilitas**, artinya lembaga pemerintahan desa harus bisa mempertanggung-jawabkan semua yang dikerjakannya selama masa jabatannya. Lembaga pemerintahan desa tidak boleh bekerja seenaknya sendiri, apalagi hanya mementingkan golongan atau kerabatnya sendiri.
- c. **Kesetaraan**, artinya baik lembaga pemerintahan desa maupun BPD dan lembaga-lembaga masyarakat lainnya adalah sejajar. Tidak ada lembaga yang lebih penting dari yang lainnya. Semua setara, hanya berbeda dalam hal tugasnya saja. Kesetaraan juga harus terwujud dalam hubungan antara pejabat pemerintahan dengan warga desa maupun antara unsur masyarakat. Artinya, dalam pelayanannya, lembaga pemerintahan desa tidak boleh membeda-bedakan golongan, pendidikan, kekayaan, suku, jenis kelamin, agama, dan sebagainya.
- d. **Keadilan sosial**, artinya masyarakat itu warganya tidak seragam, ada yang tidak punya, ada yang hidup pas-pasan, dan juga ada yang hidup berkecukupan. Yang dimaksud adil dalam sosial adalah kebijakan dan

⁹ *Prinsip-prinsip Pemerintahan Desa*, Departemen Dalam Negeri dan Kependudukan, Jakarta, 1997.

pelayanan desa harus mempertimbangkan, bahkan perlu mengutamakan aspirasi kelompok masyarakatnya yang paling lemah, miskin atau masih mengalami ketiadaan lainnya.

AAGN Dwi Payana dan Sutoro Eko (2003)¹⁰ membuat pemetaan *Good governance* di desa terdiri dari empat elemen dasar yaitu: Negara (pemerintah desa), masyarakat politik (Badan perwakilan desa), masyarakat sipil (organisasi masyarakat, institusi local dan warga masyarakat)). Disebutkan , serta masyarakat ekonomi (arena produksi dan distribusi yang dilakukan oleh pelaku dan organisasi ekonomi desa). Disebutkan bahwa pengertian dari keempat elemen tersebut adalah sebagai berikut:

Pemerintah desa adalah Badan eksekutif yang bertugas menjalankan aspirasi rakyat. Dalam hal ini pemerintah desa bukan sebagai penguasa, melainkan sebagai abdi (pelayan, atau pemberi layanan) masyarakat. Pemerintah desa menjadi sentrum *governance* di desa, yang mempunyai hubungan dengan BPD, dan elemen-elemen masyarakat. Kepala desa adalah personifikasi pemerintah desa yang mempunyai fungsi control pada wilayah dan masyarakat melalui “pelayanan administrative”, implementasi proyek-proyek pembangunan, memobilisasi masyarakat untuk mendukung kebijakan pemerintah, melakukan pelayanan pada masyarakat untuk kepentingan Negara, menarik pungutan dan lain-lain. Posisi dan eksistensi pemerintah supra desa mempunyai akuntabilitas hukum dan politik kepada pemerintah supra desa. Konsekwensinya pemerintah desa mempunyai akuntabilitas

hukum dan politik kepada masyarakat akuntabilitas hukum dan politik kepada pemerintah supra desa.

Masyarakat politik adalah sebuah kekuatan dan arena dalam demokrasi. Dalam konteks *good governance* membutuhkan tampilnya masyarakat politik yang demokratis yang mampu menjadi jembatan antara masyarakat dengan pemerintah, berbasis pada masyarakat sipil, mampu melakukan control terhadap pemerintah. BPD merupakan actor masyarakat politik yang nyata dan paling dekat di tingkat desa, yang memainkan peran sebagai jembatan antara elemen masyarakat dan pemerintah desa.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari dan pembangunan desa. BPD mempunyai peran normatif sebagai alat control terhadap pemerintah desa. Akan tetapi dalam konteks *good governance*., pendekatan kemitraan (*partnership*) yang memungkinkan terjadi kesejajaran antara pemerintah desa dan BPD, tanpa harus mengurangi makna control BPD. Selain itu, sebagai lembaga perwakilan, BPD diharapkan mampu membangun legitimasi dan akuntabilitas di hadapan masyarakat, yaitu dengan cara memaksimalkan peran artikulasi, legislasi dan control.

Civil society (masyarakat sipil) dimaknai dari tiga cara pandang.¹¹ *Pertama*, masyarakat dapat dipahami sebagai actor di luar Negara yang berperan dalam proses perubahan social politik. Masyarakat sipil adalah sebuah fenomena *intermediary*, berdiri diantara lingkup privat dan Negara, sehingga tidak melibatkan masyarakat parochial, kehidupan individual dan keluarga dan aktifitas kelompok yang

mengikutsertakan masyarakat ekonomi: usaha penghasilan provit perusahaan bisnis individual.

Kedua, masyarakat sipil dilihat sebagai sebuah arena (ruang dan kondisi) yang memungkinkan tumbuhnya masyarakat yang otonom terhadap Negara. Sebagai sebuah arena, masyarakat sipil mencakup pula proses menuju sebuah bentuk ideal masyarakat. *Ketiga*, masyarakat sipil dipandang sebagai sebuah *tujuan ideal* yang ingin dicapai dalam sebuah proses pemberdayaan masyarakat. Dalam pandangan ini, masyarakat sipil dilihat sebagai sebuah bentuk masyarakat yang taat pada hukum, etika dan aturan serta pluralisme. Masyarakat sebagai idea ini lebih populer dengan sebutan masyarakat madani.

Dalam the encyclopedia of democracy (1995)¹² disebutkan beberapa karakter mendasar masyarakat sipil. *Pertama*, yang paling jelas dan merupakan komponen yang tidak bisa dilepaskan dari masyarakat sipil adalah otonomi (mandiri) dari Negara. Scitidaknya ia, menjadi jembatan antara warga dan Negara. Masyarakat sipil merupakan arena public yang mampu mengelola dan mengatur anggotanya secara mandiri. Karakter ini mewujud pada organisasi-organisasi lokal yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, baik yang berbasiskan agama, okupasi, kegemaran, atau komunitas budaya tertentu yang sedikit banyak ditopang oleh modal sosial (norma, tradisi, jaringan sosial, dan nilai-nilai local lainnya) yang berkembang di masyarakat.

terhadap Negara. Dengan kata lain, masyarakat sipil yang salah satunya mengejawantah dalam bentuk organisasi sosial merupakan basis partisipasi masyarakat dalam praktek pemerintahan desa sehari-hari. Dalam konteks desa, masyarakat sipil dapat dikenali dari organisasi-organisasi sosial yang hidup di desa, baik yang bersifat kooperatif (bentuk Negara dari atas) maupun partisipatoris (bentuk masyarakat dari bawah). Organisasi sosial korporatis mencakup RT, PKK, Karang Taruna, dan lain-lain. Sejumlah organisasi ini memang merupakan bentukan Negara, akan tetapi mereka bisa memainkan peran sebagai *intermediary* dan kemitraan antara masyarakat dan Negara.

Sedangkan organisasi partisipatoris lebih bersifat majemuk, mandiri, dan tidak semenonjol organisasi korporatis, tetapi memainkan peran sebagai arena membangun keswadayaan, misalnya : forum pemuda, kelompok sosial keagamaan, arisan dan lain-lain. Semuanya berfungsi membangun kejasama tolong menolong, kemandirian dan juga partisipasi. Dengan demikian masyarakat sipil berbicara tentang organisasi sosial sukarela dan monopoli.

Idealnya *civil society* di desa memiliki karakteristik yang lebih membumi. *Pertama*, perkumplan warga yang dikelola lebih resmi dan profesional serta mempunyai derajat kemandirian yang tinggi baik dari segi pendanaan maupun dari segi eksistensinya berhadapan dengan para elite di desa. *Kedua*, perkumpulan warga yang mempunyai semangat pluralisme tinggi, yang secara intensif dan semarak mengembangkan trust, dialog dan kerjasama baik didalam maupun di luar lingkungan desa sehingga membubuhkan agenda riil untuk memberdayakan masyarakat lapisan

bawah. *Ketiga*, perkumpulan warga yang semarak maupun melakukan control yang kuat terhadap pemerintahan desa dan BPD dan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan daerah. *Keempat*, perkumpula warga yang secara kritis dan kreatif mengembangkan potensi sumber daya lokal baik dalam pengertian politik, ekonomi, dan social budaya untuk mejadi kekuatan dalam menghadapi arus kekuatan global dan pasar yang dapat memperlemah pasisi tawar mereka. Begitu pula masyarakat desa, karakter masyarakat sipil dapat dilihat melalui organisasi-organisasi local yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, modal sosial (normal, tradisi, jaringan sosial, gaya kepempian local, serta mekanisme pengelola konflik).

Kalau masyarakat sipil diatas berbicara tentang organisasi social sukarela dan nonprovit, maka masyarakat ekonomi berbicara tentang sector provat (pelaku ekonomi) yang mencari keuntungan melalui proses produksi dan distribusi. Pasar merupakan arena paling dekat dan nyata bagi masyarakat ekonomi untuk melakukan pertukaran dan pencarian keuntungan. *Good governance* menganjurkan demokratisasi ekonomi, pasar yang kompetitif secara sehat dan *good corporate governance* sebagaiciri khas ideal (baik) masyarakat ekonomi. Tetapi ciri khas makro itu terlalu berlebihan kalau di bawa dalam konteks desa. Pasar, misalnya, bukan menjadi sasaran utama karena ia adalah arena pertukaran yang menembus batas-batas structural dan pemerintah desa tidak mampu mengontrolnya.

Dengan demikian penulis lebih mengedepankan pada bagaimana kegiatan ekonomi desa Jagalan dan seberapa besar peran pemerintah dalam memberikan dukungan terhadap perekonomian desa sehingga warga desa benar benar merasakan respon

pemerintah dalam hal ini pemerintah desa sebagai wujud dari upaya mensejahterakan perekonomian desa.

Dengan demikian bagaimana sebenarnya implementasi teori dari *good governance* di atas dalam penyelenggaraan pemerintahan desa Jagalan kecamatan banguntapan kabupaten bantul periode 2004/2005.

3. Pemerintahan Desa

Pemerintahan desa merupakan bentuk pemerintahan yang didasarkan atas usul-usul dan kondisi social masyarakat setempat. Sehingga akan membentuk bentuk pemerinbtahan yang berbeda-beda sesuai dengan latar belakang pemerintahan desa yang bersangkutan. Dalam undang-undang no. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang dimaksud desa adalah terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.

1. Pemerintah Desa

pemerintah desa memiliki peranan signifikan dalam pengelolaan proses social di masyarakat. Tugastugas utama yang harus diemban pemerintahan desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokratik, memberikan pelayanan social yang baik sehingga dapat membawa warganyapada kehidupan yang sejahtera, rasa tenteram dan berkeadilan. Untuk mewujudkan tugas tersebut, pemerintah desa dituntut untuk melakukan kepemimpinan yang baik bineria birokrasi yang

berorientasi pada pelayanan yang berkualitas dan bermakna sehingga kinerja pemerintahan desa benar-benar makin mengarah kepada praktek *good governance*.

Yang dimaksud pemerintah desa adalah kepala desa dan perangkat desa. Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon-calon yang sesuai ketentuan. Kepala desa sebagai alat pemerintahan desa yang berfungsi sebagai penggerak roda pemerintahan dan pembangunan desa.

Perangkat desa sebagai bagiandari pemerintah desa menurut keputusan menteri dalam negeri No. 64 Tahun 1999 tentang pedoman umum pengaturan mengenai desa pasal 8 ayat 2 terdiri dari unsure staf, unsure pelaksana, dan unsure wilayah. Dan lebih lanjut dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Unsur Staf

Yang dimaksud unsure staf adalah unsure pelayanan seperti Sekretariat desa dan tata usaha.

b. Unsur pelaksana

Unsur pelaksana yaitu unsure pelaksana teknis lapangan yang terdiri dari bagian-bagian yang secara teknis dikepalai oleh Kabag (kepala bagian) yang bertanggung jawab kepada kepala desa. Bagian-bagian dari unsure pelaksana adalah :

1. Bagian pemerintahan

2. Bagian pembangunan
3. Bagian Pembangunan dan kesejahteraan Rakyat
4. Bagian Keuangan
5. Bagian umum

c. Unsur wilayah

Unsur wilayah adalah unsure pembantu kepala desa di wilayah bagian desa seperti kepala dusun, yang jumlahnya dan sebutannya sesuai dengan kebutuhan dan kondisi social budaya masyarakat setempat.

Dalam konteks *good governance* desa, pemerintahan desa yang mengimplementasikan *good governance* adalah pemerintahan desa yang berasal dari partisipasi masyarakat, dikelola oleh akuntabilitas dan transparansi masyarakat, dan dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk kepentingan masyarakat. Hubungan antara elemen *governance* desa didasarkan pada prinsip kesejajaran, keseimbangan, dan kepercayaan. Pola hubungan antar elemen bisa sejajar dan seimbang apabila pemerintahan desa dikelola secara partisipatif, transparan, akuntabel dan responsif. Pemerintahan yang partisipatif adalah pemerintahan yang melibatkan masyarakat, semua orang mempunyai suara dan terlibat dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan atas adanya kebebasan untuk berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif. Akuntabilitas pemerintah desa adalah lembaga pemerintah

desa harus bisa mempertanggung-jawabkan semua yang dikerjakannya selama masa jabatannya. Lembaga pemerintahan desa tidak boleh bekerja seenaknya sendiri, apalagi hanya mementingkan golongan atau kerabatnya sendiri.

Transparansi yang menyangkut pemerintah desa adalah seluruh masyarakat di desa berhak tahu apa yang dikerjakan pemerintah desa, bagaimana peraturan desa dibuat, serta bagaimana dan untuk apa dana pembangunan desa digunakan.

Responsibilitas pemerintah desa adalah apakah pemerintah desa mampu merespon kebutuhan masyarakat, kebijakannya juga menjawab kebutuhan masyarakat sehingga masyarakat benar-benar merasakan adanya keadilan dalam memperoleh haknya sebagai warga.

Keuangan desa dicerminkan dalam bentuk anggaran pendapatan dan belanja desa. Itu berarti paling tidak dua pos yang berpengaruh yaitu pos pendapatan dan pos belanja atau pengeluaran. Sumber-sumber pendapatan desa telah ditentukan dalam peraturan perundangan di aras desa. Sumber pendapatan dibedakan menjadi eksternal desa dan bersumber dari internal desa berupa pendapatan asli. seperti halnya pengelolaan negara selama orde baru menganut prinsip berimbang yaitu posisi pos pendapatan dan pos belanja sama. Demikian juga pengelolaan keuangan desa menganut asas anggaran berimbang yaitu posisi pos pendapatan dan pos belanja sama, disamping itu pengaturan keuangan desa sepenuhnya oleh pemerintah desa dan juga BPD. Namun saat ini dengan

Pemerintah desa yang mengimplementasikan *good governance* diharapkan mampu menjadi abdi masyarakat sehingga tercipta masyarakat yang sejahtera dan sesuai dengan tujuan negara yang sejahtera makmur dan berkeadilan.

2. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Badan permusyawaratan desa merupakan lembaga desa yang berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004 anggota Badan permusyawaratan desa adalah wakil dari masyarakat dari penduduk setempat yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Dari perubahan Undang-undang No. 22 tahun 1999 ke Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pasal mengenai BPD mengalami perubahan yang cukup besar diantaranya adalah :

- a. Sekretaris desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.
- b. BPD diganti dengan nama Badan permusyawaratan desa.
- c. Fungsi BPD tidak lagi sebagai pengontrol penyelenggaraan pemerintahan desa, namun hanya berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa dan juga menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa.

Secara normative kehadiran BPD adalah sebagai media pembangunan demokrasi di tingkat desa. Menjalankan fungsi artikulasi dan agregasi kepentingan

... BPD ... kemampuan dan tanggungjawab sebagai ...

yang tak bias dilakukan karena menjadi tuntutan dalam dinamika masyarakat. Akuntabilitas dan responsifitas yakni sejauh mana peran BPD dalam menjalankan tugasnya dalam mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan masyarakat desa, apakah mampu menjadi jembatan antara pemerintah desa dan masyarakat.

Pengembangan *good governance* mencoba membangun proses politik yang lebih partisipatif serta bertumpu pada hubungan anatara elemen yang ada pada level desa. Sebagai aktualisasi gagasan *good governance* di desa, BPD diidealkan untuk memposisikan dirinya sebagai penghubung antara kepentingan masyarakat dengan kepentingan pemerintah desa, apakah mampu menjadi jembatan bagi masyarakat desa untuk menyalurkan aspirasinya. Sehingga diharapkan akan mampu menciptakan keseimbangan dalam pemerintahan desa.

E. Definisi Konseptual

Definisi konseptual ini dipastikan sebagai definisi dari fakta-fakta atau gejala-gejala yang diamati dalam penelitian ini, maka definisi konseptual yang dikemukakan adalah sebagai berikut:

a. Implementasi, yaitu tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau kelompok-kelompok masyarakat atau pemerintahan desa dalam kegiatannya serta tugas dan kewajibannya.

b. *Good Governance*, yaitu konsep tata pemerintahan yang baik sekaligus

mengembangkan prinsip-prinsip: (transparansi, partisipasi masyarakat, tanggung jawab, akuntabilitas, etika. Komitmen, dan mengutamakan pelayanan pada masyarakat.

- c. Pemerintahan Desa, yaitu kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kepala Desa beserta Pamong Desa Dan Badan Perwakilan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa.

F. Definisi Operasional

Pengertian definisi operasional menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi adalah sebagai berikut:

“definisi operasional adalah unsure penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur suatu variable, dengan kata lain definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana cara mengukur suatu variable¹³.

Selanjutnya penulis akan membahas pengukuran Variabel-variabel dalam penelitian ini yaitu tentang implementasi *good governance* di desa Jagalan. Karena elemen *good governance* desa ada 4 yakni Negara (pemerintah desa), masyarakat politik (Badan perwakilan desa), masyarakat sipil (organisasi masyarakat, institusi local dan warga masyarakat)) maka definisi operasionalnya adalah:

1. Sejauh mana pemerintah desa mengimplementasikan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, indikatornya adalah:

¹³ Singarimbun, M., & Effendi, S. (2001). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Yogyakarta: Pustaka

- a. Partisipasi, dapat diukur dengan sejauh mana masyarakat terlibat dalam formulasi kebijakan.
 - b. Transparansi, dapat diukur dengan apakah pemerintah desa transparan terhadap penggunaan dana, masyarakat tahu bagaimana peraturan desa dibuat, serta bagaimana dan untuk apa dana pembangunan desa digunakan.
 - c. Akuntabilitas, dapat diukur dengan apakah pemerintah desa mempertanggungjawabkan semua yang dikerjakannya baik itu laporan-laporan keuangan, kegiatan-kegiatan pembangunan desa dan lain-lain.
 - d. Responsibilitas, dapat diukur dengan apakah pemerintah desa merespon aspirasi-aspirasi masyarakat dan apakah kebijakan dan program pemerintah dapat menjawab kebutuhan dan kepentingan masyarakat.
 - e. Etika, dapat diukur dengan apakah pemerintah desa dalam melakukan pelayanan kepada public mengutamakan kepentingan mereka dan ramah dalam melayaninya.
2. Implementasi good governance oleh masyarakat politik dalam hal ini BPD apakah mampu menjadi jembatan antara pemerintah dan masyarakat dalam memaksimalkan artikulasi dan agregasinya.
3. Peran masyarakat sipil dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di desa

Jagalan.

4. masyarakat ekonomi, apakah kesempatan dan akses pelaku ekonomi desa terhadap sumber permodalan yang ada berjalan dengan baik.

G. Metode Penelitian

Agar hasil penelitian ini dapat dipertanggung jawabkan, maka perlu ditetapkan terlebih dahulu segala rencana yang akan dikerjakan dalam penelitian ini, sesuai dengan cara dan metodologis yang perlu diperhatikan dalam penelitian ini.

Antara lain:

1. Tipe Penelitian

Sesuai dengan jenis dan tipe penelitian, maka tipe penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah tipe penelitian Deskriptif-Analisis, yaitu¹⁴:

Berusaha untuk menjelaskan suatu fenomena secara evaluatif untuk dapat melakukan penilaian mengenai gejala atau fenomena yang ada dalam implementasi good governance dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

2. Lokasi Penelitian

Yakni tempat atau wilayah yang digunakan untuk melakukan suatu penelitian, dalam hal ini penulis menggunakan tempat penelitian di Desa Jagalan Kecamatan

¹⁴

Banguntapan Kabupaten Bantul. Alasan pemilihan lokasi ini dikarenakan di desa ini jarang dijadikan objek penelitian dan juga desa ini merupakan desa yang berbatasan langsung dengan Kota Yogyakarta, sehingga penulis rasa corak pemerintahan desa ini sangat mempengaruhi warganya dalam kehidupan sehari-hari terutama yang menyangkut *good governance*, apalagi di Kabupaten Bantul sudah *launching* Sekolah Pembaruan Desa yang sangat membantu dalam pembaruan desa kearah yang lebih baik.

3. Jenis Data

Secara umum data dapat diklarifikasikan menjadi dua bagian, yaitu, data primer data sekunder.

- a. Data primer, yaitu data pokok yang diperlukan dalam penelitian, yang diperoleh secara langsung dari sumbernya. Atau pun dari lokasi obyek penelitian.
- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dalam penelitian secara tidak langsung dari sumbernya melainkan dari tangan kedua, ketiga dan seterusnya. data sekunder didapat dari laporan-laporan, buku-buku ilmiah, buku-buku literatur yang berhubungan dengan masalah yang

5. Tehnik Analisa Data

Analisa Data Kualitatif

Yaitu mengadakan analisis terhadap data-data yang tidak dapat diukur dengan menggunakan angka-angka, dimana hasil analisis ini dapat berupa penafsiran-penafsiran atas data yang ada¹⁵. Analisis model ini akan banyak digunakan pada data dari hasil wawancara.

Dalam penelitian ini data-data yang didapat dari implementasi *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya ditingkatan Desa Jagalan Kecamatan Banguntapan Kabupaten Bantul, akan disimpulkan dan diberikan saran-saran atau solusi atas segala hambatan serta tantangan yang selama ini terjadi pada kedua faktor ini yang ada di Desa Jagalan Kecamatan Banguntapan Kabupaten Bantul.

6. Unit Analisis

Adapun unit analisis dari penelitian ini adalah penyelenggara pemerintahan desa khususnya Desa Jagalan Kecamatan Banguntapan Kabupaten Bantul beserta masyarakat desa. Yang termasuk penyelenggara pemerintahan desa adalah:

1. Kepala desa dan pamong desa
2. BPD